



**EXÉRCITO BRASILEIRO**  
**ESCOLA DE FORMAÇÃO COMPLEMENTAR DO EXÉRCITO**  
**Curso de Gestão e Assessoramento de Estado-Maior - CGAEM**



Ten Cel Inf Flavio Conde Lavinias

**A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA COMO FERRAMENTA PARA CONTROLE E  
MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA**

**Salvador  
2019**

**Ten Cel Inf Flavio Conde Lavinias**

**A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA COMO FERRAMENTA PARA CONTROLE E  
MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Escola de Formação  
Complementar do Exército / Centro  
Universitário do Sul de Minas – UNIS-MG  
como requisito parcial para a obtenção do  
Grau Especialização de Gestão em  
Administração Pública.

**Orientador: Prof. Lenilson Campos Sousa Junior**

**Salvador  
2019**

**Ten Cel Inf FLAVIO CONDE LAVINAS**

**A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA COMO FERRAMENTA PARA CONTROLE E  
MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Formação Complementar do Exército / Centro Universitário do Sul de Minas – UNIS-MG como requisito parcial para a obtenção do Grau Especialização de Gestão em Administração Pública.

**COMISSÃO DE AVALIAÇÃO**

---

Prof. Dr. Rodrigo Franklin Frogeri – Presidente  
UNIS

---

Profa. Dra. Nancy Christiane Ferreira Silva – Membro 1  
UNIS

---

Prof. Dr. Anderson Pereira Mendonça – Membro 2  
UNIS

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	6
2	ÉTICA E EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	6
3	FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA .....	10
4	A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA COMO FERRAMENTA DE EFICIÊNCIA E CONTROLE.....	14
5	MATERIAL E MÉTODO.....	19
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	20
	REFERÊNCIAS.....	22

## A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA COMO FERRAMENTA PARA CONTROLE E MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA

Flávio Conde Lavinias<sup>1</sup>  
Lenilson Campos Sousa Junior<sup>2</sup>

### RESUMO

Este trabalho aborda a importância da Atividade de Inteligência de Estado como ferramenta para controle e melhoria da Gestão Pública. Tal abordagem se faz necessária, de forma a buscar abordar o papel da Inteligência, como atividade estatal, utilizada para a produção oportuna de informações, de forma a permitir que o Estado possa reduzir os riscos e as incertezas de sua atuação, agindo de forma mais racional e econômica, assim como, a importância de sua atuação em apoio aos órgãos de controle, no combate à corrupção e à "crise ética" que nos últimos anos tem sido exposta à população brasileira. Partindo deste ponto, objetiva-se, a partir de uma revisão teórica acerca dos princípios da ética e da eficiência administrativa, para em seguida, abordar definições, conceitos e princípios da Atividade de Inteligência e, por fim, concluir acerca da importância da Inteligência como instrumento de controle e eficiência. Com isso, busca-se atingir a finalidade deste trabalho, que é descrever de que forma a Atividade de Inteligência tem colaborado e pode ainda colaborar com os órgãos de controle no combate à corrupção, assim como sua importância nesse processo. Este propósito será conseguido mediante uma pesquisa bibliográfica e documental, tendo como fonte livros, artigos e outros textos de caráter científico já publicados, assim como, outras fontes de documentos que não tenham caráter científico, como revistas ou publicações na internet, com o objetivo de fazer uma análise mais precisa, assim como aprofundar e expandir o conhecimento disponível sobre o assunto.

**Palavras-chave:** Atividade de Inteligência. Controle. Eficiência. Ética. Gestão Pública.

### ABSTRACT

This work addresses the importance of State Intelligence Activity as a tool for Control and Efficiency in Public Administration. Such an approach is necessary in order to address the role of Intelligence, as a state activity, used for the timely production of information, in order to allow the State to reduce the risks and uncertainties of its action, acting in a more rational and economic, as well as the importance of its action in support of the control bodies, in the fight against corruption and the "ethical crisis" that in recent years has been exposed to the Brazilian population. From this point on, it is aimed, from a theoretical revision on the principles of ethics and administrative efficiency, and then approaches definitions, concepts and principles of the Intelligence Activity and, finally, concludes about the importance of Intelligence as an instrument of control and efficiency. The aim of this work is to describe how the Intelligence Activity has collaborated and can also collaborate with the control bodies in the fight against corruption, as well as its importance in this process. This purpose will be achieved through a bibliographical and documentary research, having as source books, articles and other scientific texts already published, as well as other sources of documents that are not scientific, such as magazines or publications on the Internet, with the objective of make a more precise analysis possible, as well as deepen and expand the available knowledge on the subject.

**Keywords:** Intelligence Activity. Control. Efficiency. Ethic. Public Administration.

---

<sup>1</sup> Tenente Coronel do Exército, Especialista em Operações Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro-RJ. Graduado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras, Resende-RJ. E-mail: lavinas.flavio@eb.mil.br

<sup>2</sup> Mestre em Administração e Desenvolvimento Organizacional - FACECA - Faculdade Cenecista de Varginha. E-mail: @unis.edu.br

## **1 INTRODUÇÃO**

No atual cenário nacional, a Administração Pública depara-se com uma crise de confiança por parte da opinião pública, principalmente devido aos inúmeros escândalos de corrupção é má aplicação de recursos públicos. Este fato faz crescer em importância a atuação e fiscalização dos órgãos de controle em assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.

Nesse contexto, a Atividade de Inteligência de Estado, como um instrumento que possibilita, por meio de métodos e técnicas próprios, a coleta e a busca de dados e informações com vistas à produção de conhecimento que servirá como subsídio à tomada de decisão, permitindo que o Estado possa reduzir os riscos e as incertezas de sua atuação, agindo de forma mais racional e econômica, assume papel altamente relevante como ferramenta de controle, eficiência em apoio à fiscalização da Gestão Pública (PEREIRA, 2009).

Assim, o objetivo deste trabalho é, a partir do conceito de ética e eficiência na administração pública, apresentar as possibilidades do emprego da Atividade de Inteligência pelos órgãos de controle, na prevenção da corrupção no Brasil.

Desta forma, este trabalho reúne um estudo embasado em uma pesquisa bibliográfica e documental a respeito de um tema atual, de suma importância para a sociedade brasileira, na tentativa de fornecer subsídios que comprovem a importância da Atividade de Inteligência como ferramenta de controle e eficiência na gestão pública.

## **2 ÉTICA E EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A nova Gestão Pública, com as mudanças instituídas pela reforma administrativa brasileira, passou a ter como uma das principais recomendações a utilização do modelo de gestão por resultados. Este modelo passou a focar na efetividade ou no que de fato interessa ao cidadão e à sociedade, a flexibilizar a condução dos processos e, assim, almejando claramente o aumento da eficiência na

administração pública, de forma que trabalha para apresentar objetivos claros e exequíveis, produzindo resultados e metas a serem atingidos (VERAS, 2014).

Veras (2014) definiu que, a palavra ética vem do grego *ethos*, que significa “modo de ser” ou “caráter”, expressando, portanto, um comportamento, não sendo relativa a questões naturais do ser humano, mas adquirida por meio do conhecimento diário e conquistada por meio do hábito. Muitos autores procuram definir ética, mesmo não havendo um consenso para tal definição.

Contudo, para se entender o conceito de ética, primeiro é necessário destacar que a ética, como fenômeno humano, não existe de forma individual. A existência ou não da ética só pode ser entendida do ponto de vista da socialização humana e como pré-requisito para que essa socialização aconteça de forma equilibrada. Mesmo que a ética, enquanto valor, seja particularidade de cada ser humano, isso não implica que ela possa existir sem que haja outros indivíduos. Portanto, a ética só existe enquanto exista envolvimento coletivo, ela exige a convivência em grupo (VERAS, 2014).

Segundo Zapelini (2013) falar de ética é abandonar a pretensão da neutralidade, pois o conceito exige uma tomada de posição por parte do estudioso, que não apenas revela sua visão de como o mundo deveria ser, mas também os valores que ele esposa e defende.

Em seu estudo, o mesmo autor apresentou uma definição própria de ética:

[...] a **ética** é a reflexão sistemática e rigorosa sobre os **valores**, as **normas de conduta e os princípios morais** que norteiam a ação do ser humano junto aos seus semelhantes. A ética se aplica a toda esfera da vida humana, a cada tipo de ação, dentro do quadro mais amplo dos **valores morais da sociedade**; ou seja, não deveria haver tensão entre estes no sentido geral e sua aplicação a problemas específicos, como a bioética, a administração ou o direito. Assim, **a ética é uma reflexão sobre como deveria ser o agir humano conforme uma determinada estrutura de valores** (ZAPELINI, 2013, p. 5, grifos do autor).

Atento a importância da relação entre ética e administração pública, Zapelini salientou:

A relação entre a ética e a Administração Pública pode ser compreendida, inicialmente, a partir da discussão de Cortina e Martínez (2005) sobre os

usos da moral como adjetivo e substantivo. Uma ética (substantivo) da Administração Pública poderia ser concebida como **a reflexão moral sobre como deve ser a prática administrativa**, ao passo que a Administração Pública ética (adjetivo) **seria uma qualificação dada à prática, conforme a reflexão de um agente que analise e procure compreender a situação**. Enquanto a primeira teria um caráter geral, a segunda poderia ser simplesmente uma qualificação concedida por alguém, aplicada a uma situação específica. Não há tensão entre esses aspectos; **códigos de ética para os servidores públicos**, por exemplo, **personificam a busca por princípios de conduta moral que devem basear a prática profissional ao mesmo tempo que permitem uma análise dessa prática e sua posterior adjetivação como “ética” ou não**. (ZAPELINI, 2013, p. 10, grifos do autor).

A relação feita por Zapelini (2013) entre a ética e a administração pública nos leva a refletir o que se espera de um servidor público, que pode ser expresso pelo Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal:

I - a dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos. (BRASIL, 1994).

Buscando relacionar a ética com o princípio constitucional da eficiência, Veras (2014) cita que além dos servidores públicos serem, necessariamente, pessoas éticas, devem também buscar constantemente a excelência na prestação dos serviços que lhes cabem, evitando sempre a morosidade e a acomodação, procurando fazer sempre mais e melhor com menos, daí depreendemos a necessidade de pessoas que entendam e defendam a eficiência em suas ações no serviço público.

A Eficiência, de acordo com o dicionário online de português Dicio, significa capacidade de realizar tarefas ou trabalhos de modo eficaz e com o mínimo de desperdício; produtividade. Tendência ou aptidão para ser efetivo; capacidade de realizar ou desenvolver alguma coisa demonstrando eficácia; efetividade. Particularidade demonstrada por pessoas que conseguem produzir um ótimo rendimento, quando realizam alguma coisa; característica do que é eficaz.

De fato, a eficiência pressupõe a realização das atribuições com máxima presteza (rapidez e prontidão), com qualidade perfeita e de forma proficiente.



A emenda constitucional nº 19 de quatro de junho de mil novecentos e noventa e oito, denominada Reforma Administrativa tornou expresso esse princípio a ser observado pela Administração Pública Brasileira seja direta ou indireta, presente no caput do artigo 37 da Constituição Federal.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL, 1988, grifo do autor).

Em abordagem ao papel desempenhado pelo princípio constitucional da eficiência no tocante à administração pública, Leite (2001) salientou:

[...] a Administração Pública tornou-se refúgio de práticas inescrupulosas, completamente distanciadas do interesse coletivo e o serviço público passou a se identificar com a ineficiência, a burocracia e a lentidão. Tudo isso, em parte, pela inobservância dos ditames constitucionais, pelo descaso em relação às necessidades sociais e pela própria falta de fiscalização, quer seja dos órgãos competentes, quer seja da sociedade. [...]

[...] a **eficiência** deve ser um princípio inerente à Administração, independentemente de sua previsão expressa, pois representa requisito essencial para a efetivação da cidadania, na medida em que significa **um serviço público voltado para a satisfação do interesse público e não para interesses pessoais**. Por outro lado, não é a previsão explícita do princípio da eficiência que vai garantir um serviço público de melhor qualidade e a superação das mazelas que a Administração ainda apresenta em nosso país. É necessário mais do que a previsão constitucional. **É imprescindível uma mudança de valores sociais e culturais**, a fim de que **os recursos da Administração possam ser utilizados de maneira equilibrada, sem desperdícios, sem favoritismos**, como coisas públicas que são. A **eficiência na Administração Pública**, portanto, deve guiar-se pela finalidade de concretização da cidadania, cabendo à sociedade também buscar a realização dos seus direitos, fiscalizando as atividades estatais, a conduta de seus representantes, pois só assim age como verdadeiro cidadão. (LEITE, 2001, p. 262, grifos do autor).

Complementando o entendimento sobre o princípio da eficiência, Muniz (2007) citou que a noção de eficiência não é nova (não se consegue um Estado que se estruture sem o propósito de desempenhar, a contento, ações voltadas a satisfação das necessidades da sociedade) [...] O que se configurou novidade, foi o espírito trazido pela reforma do estado, trabalhada ideologicamente numa ideia de eficiência da experiência do setor privado.

Desta forma, o princípio da eficiência buscou aproximar cada vez mais o ordenamento das organizações públicas e sua administração às ações já utilizadas no setor privado, com o intuito de dar celeridade e economicidade no atendimento às necessidades da sociedade, ou seja, prestar bons serviços, de forma rápida e satisfatória para os cidadãos, mas ao mesmo tempo, de forma econômica para o estado.

Portanto, no âmbito da administração, cabe salientar que a sociedade exige uma postura e conduta ilibada dos agentes responsáveis pela gestão pública, ou seja, uma conduta ética de seus servidores perante as suas ações e à sociedade. Somado a isso, o princípio da eficiência exige um elevado padrão de qualidade na atividade administrativa, impondo aos administradores e aos agentes públicos em geral realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. Sendo assim, estes devem constantemente buscar a realização do bem comum e a satisfação dos interesses sociais, conjugando a aplicação ética e eficiente de todos os recursos do Estado para a consecução deste fim.

### **3 FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA**

Atualmente, vivemos em um mundo onde o volume e a disponibilidade de informações, acarretam constantes mudanças na vida de pessoas, organizações e governos, o que tem demandado, cada vez mais, a obtenção e produção de conhecimentos que proporcionem agilidade e velocidade na tomada de decisões.

Nesse contexto, a Atividade de Inteligência de Estado caracteriza-se pela identificação de fatos e situações que representem obstáculos ou oportunidades aos interesses nacionais. O levantamento e o processamento de dados e a análise das informações disponíveis ajudam os decisores governamentais a superar obstáculos ou a aproveitar oportunidades (BRASIL, 1999).

Nos países desenvolvidos, a Atividade de Inteligência de Estado vem sendo utilizada para produção oportuna de informações, permitindo desta forma que o

Estado reduza os riscos e as incertezas de sua atuação, agindo de forma mais racional e econômica.

Assim, podemos observar que, à Atividade de Inteligência compete contribuir com as autoridades constituídas, fornecendo-lhes informações oportunas, abrangentes e confiáveis, necessárias ao exercício do processo decisório, com o objetivo de melhorar a qualidade do planejamento estatal e, como resultado, melhorar também a qualidade do gasto público, permitindo melhor alocação de recursos (BRASIL, 2016).

De acordo com o disposto no manual EB20-MF-10.107 – Inteligência Militar Terrestre (BRASIL, 2015), a Atividade de Inteligência possui uma estrutura peculiar, com processos, meios e métodos que constituem as partes de um corpo único. Com isso, torna-se importante o entendimento de conceitos, objetivos e princípios da Atividade de Inteligência, a fim de melhor realizar o seu emprego.

Para o atingimento de seus objetivos, a Inteligência Militar Terrestre considera todo e qualquer integrante do Exército Brasileiro, no exercício de suas funções, um ativo participante do processo, como verdadeiros sensores, repassando dados aos elementos especializados para a produção de conhecimentos de Inteligência para os decisores (BRASIL, 2015).

Desta forma, faz-se necessário o conhecimento dos princípios básicos da Inteligência Militar que são os fundamentos e os alicerces que orientam e definem os caminhos da Atividade de Inteligência.

A seguir, encontra-se quadro sobre o significado de cada um dos princípios apresentados pelo manual EB20-MF-10.107 – Inteligência Militar Terrestre (BRASIL, 2015).

**Quadro 1 - Princípios Básicos da Inteligência Militar**

<b>PRINCÍPIO</b>	<b>SIGNIFICADO</b>
<b>SEGURANÇA</b>	Em todas as suas fases de produção, o conhecimento deve ser protegido de forma que o seu acesso seja limitado apenas às pessoas credenciadas para tal.
<b>OBJETIVIDADE</b>	Para que seja útil, o conhecimento deve ter sua produção orientada por objetivos claramente definidos. A atenção a esses objetivos, por sua vez, minimiza custos e riscos

	associados às atividades e tarefas relacionadas à Inteligência.
CONTROLE	A produção do conhecimento de Inteligência deve obedecer a um planejamento que permita adequado controle de cada uma das fases.
FLEXIBILIDADE	É a capacidade de ajustar rapidamente o emprego de meios e o esforço de busca às constantes evoluções da situação.
CLAREZA	Os conhecimentos produzidos devem ser expressos de forma a permitirem imediata e completa compreensão por parte dos usuários.
AMPLITUDE	Os conhecimentos produzidos devem ser tão completos e abrangentes quanto possível.
IMPARCIALIDADE	A produção do conhecimento deve estar isenta de ideias preconcebidas, subjetivismos e outras influências que possam gerar distorções.
OPORTUNIDADE	O conhecimento de Inteligência deve ser produzido em prazo que assegure sua utilização completa e adequada, contribuindo diretamente para potencializar a capacidade do comandante de observar, orientar-se, decidir e agir. Sem dispor de conhecimento oportuno, as ações e decisões dos comandantes serão baseadas em dados incompletos e em uma orientação inadequada, gerando condições para que a iniciativa e a eficácia nas operações sejam cedidas ao oponente.
INTEGRAÇÃO	A produção do conhecimento de Inteligência deve valer-se de dados oriundos de todas as fontes, favorecendo a geração de produtos precisos e completos.
PRECISÃO	Deve-se procurar atingir o maior grau de exatidão na obtenção dos dados e na produção dos conhecimentos. A Inteligência precisa é um poderoso multiplicador do poder de combate.
CONTINUIDADE	A necessidade de conhecimento é permanente. As atividades e tarefas relacionadas à Inteligência são executadas constante e ininterruptamente, sempre adequando-se a cada situação particular.
RELEVÂNCIA	O conhecimento produzido deve ser capaz de responder às necessidades dos decisores.
PREDIÇÃO	A Inteligência deve informar o comandante acerca do que as ameaças e oportunidades podem provocar. A Inteligência deve procurar antecipar-se às intenções dos comandantes em todos os escalões.

Fonte: Manual EB20-MF-10.107 – Inteligência Militar Terrestre (BRASIL, 2015).

A Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999 (BRASIL, 1999), que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), por sua vez, apresenta, em seu artigo 1º, §§ 2º e 3º, o seguinte conceito de Inteligência e Contraineligência:

Art. 1º [...]

§ 2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como Inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos

dentro e fora do território nacional sobre os fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

§ 3º Entende-se como Contraineligência a atividade que objetiva neutralizar a Inteligência adversa. (BRASIL, 1999).

A Política Nacional de Inteligência (PNI) (BRASIL, 2016a) definiu os parâmetros e limites de atuação da Atividade de Inteligência e estabeleceu seus pressupostos, instrumentos, identificou as principais ameaças, assim como, definiu objetivos e diretrizes. Desta forma, de acordo como o previsto na PNI, a Atividade de Inteligência se caracteriza por:

Exercício permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado. (BRASIL, 2016, p. 1).

Segundo a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT) (BRASIL, 2017), cabe à Atividade de Inteligência acompanhar o ambiente interno e externo, buscando identificar oportunidades e possíveis ameaças e riscos aos interesses do Estado e à sociedade brasileira.

Com isso, podemos verificar que não apenas o Estado é objeto de preocupação da Atividade Inteligência, mas também a sociedade brasileira.

Ainda neste contexto, a ENINT (BRASIL, 2017) confere à Atividade de Inteligencia a missão de permanente esforço no combate a corrupção, conforme a seguir:

Ainda relativamente às questões internas do País, **deve permanecer o esforço de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro**, associado a demandas por respostas político-sociais mais efetivas, com perspectivas de reformas do sistema político nacional.[...] (BRASIL, 2017, p. 15, grifos do autor).

No âmbito das instituições públicas, em especial nos órgãos de segurança, a Atividade de Inteligência (Inteligência de Estado) vem sendo amplamente utilizada, principalmente no combate à corrupção e ao crime organizado, tendo obtido ótimos resultados (PEREIRA, 2009).

Desta forma, fornecendo informações oportunas, abrangentes e confiáveis, necessárias ao exercício do processo decisório, assim como, por meios dos resultados já obtidos no apoio ao combate à corrupção, a Atividade de Inteligência se apresenta como uma importante ferramenta de controle e eficiência na gestão pública.

#### **4 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA COMO FERRAMENTA DE EFICIÊNCIA E CONTROLE**

Preliminarmente à abordagem específica da Atividade de Inteligência como ferramenta de controle, cabe explicar, de forma bem sucinta, o significado, os tipos e a finalidade da atividade de controle.

No que diz respeito à Administração Pública, Meirelles (1998) define controle como sendo “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. De acordo com esse autor, os Estados de Direito, ao organizarem sua Administração, fixam a competência de seus órgãos e agentes e estabelecem os tipos e formas de controle de toda a atuação administrativa, para defesa da própria Administração e dos direitos dos administrados (MEIRELLES, 1998).

Já Di Pietro (2004) define o controle da Administração Pública como sendo “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”. Em

outras palavras, a finalidade do controle é, segundo a autora, garantir que a Administração atue consoante com os princípios, explícitos e implícitos, que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, especialmente pela Constituição Federal, tais como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, impessoalidade, motivação e, mais recentemente introduzido, o princípio da eficiência (DI PIETRO, 2004).

Como já ressaltado anteriormente, a Atividade de Inteligência, compreendida como um conjunto de técnicas e métodos utilizados para a produção do conhecimento que irá subsidiar a tomada de decisão em determinado ambiente organizacional, seja no nível tático ou no estratégico, possibilita que o agente público atue de forma menos arbitrária e mais eficiente, assim como viabiliza um funcionamento institucional mais dinâmico e seguro, reduzindo os riscos da tomada de decisões desconexas, contraditórias, destoantes de uma estratégia racionalmente delimitada e em confronto com o interesse público primário (ALMEIDA NETO, 2009).

Nesse sentido, considerando que os sistemas e as Atividades de Inteligência “nada mais são do que sistemas de gestão da informação, ou, numa visão mais ampla e atual, sistemas de gestão do conhecimento”, Pacheco (2006) aborda a necessidade do uso da atividade pelo Ministério Público como pressuposto para uma atuação mais eficiente do órgão. Sobre esse assunto, vale destacar o posicionamento do autor:

[...] **Há uma imensa “massa de informação” com a qual o Ministério Público tem que lidar cotidianamente**, seja quanto ao seu trabalho forense, seja quanto ao estabelecimento e execução de suas políticas e estratégias institucionais (execução orçamentária, gestão de seus recursos humanos, financeiros e materiais, planos gerais de atuação, relacionamento com outras instituições etc.)

Certamente viola o princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*, CR) que o Ministério Público trabalhe com essa “massa de informações” de maneira meramente empírica, acarretando grande desperdício de recursos humanos, materiais e financeiros. **O Ministério Público, portanto, deve utilizar-se de métodos, técnicas e ferramentas adequadas para lidar com as informações necessárias ao desempenho de suas finalidades constitucionais.** Não importa se serão utilizados os métodos, as técnicas e as ferramentas do que se convencionou denominar de “**Atividades de Inteligência**” ou, numa visão mais “gerencial”, dos seus equivalentes dos sistemas de gestão da informação e da Inteligência competitiva, pois, diante da crescente complexidade dos fatos com os quais lida o Ministério Público

e a necessidade de sua atuação sistêmica, [...], o certo é que o Ministério Público deve utilizar algum sistema de gestão da informação, superando a fase individualista e amadorística de muitos de seus membros e **alcançando a racionalidade gerencial exigida pelo princípio constitucional da eficiência.** (PACHECO, 2006, grifos do autor).

Ao refletir sobre o tema, Almeida Neto (2009) pondera que:

[...] Embora a Atividade de Inteligência, por si só, não garanta a eficiência no funcionamento de uma dada instituição, não há dúvida de que, com a sua implementação e estruturação, **os riscos da tomada de decisões arbitrárias, desconexas, contraditórias, destoantes de uma estratégia racionalmente delimitada e em confronto com o interesse público primário serão bastante reduzidos.**

Ao se voltar para a produção de conhecimentos externos e internos à instituição, pertinentes à esfera de decisões que se procura assessorar, a Inteligência fornecerá elementos suficientes para que o decisor possa cumprir com eficiência o seu mister, pois poderá realizar a “síntese equilibrada dos interesses públicos” (com os conhecimentos que detiver a respeito das atividades de outros órgãos e entidades) e conseguir a “otimização da relação meio-fim” (na medida em que conhecerá os recursos disponíveis da sua organização e já terá por norte objetivos estratégicos metodicamente traçados num determinado contexto normativo). Assim, ao possibilitar esse melhor sopesar dos interesses envolvidos e essa maior articulação dos meios disponíveis, **a Inteligência incrementa o cumprimento do princípio da eficiência,** uma vez que reforça o próprio núcleo da ideia de eficácia e eficiência em sentido estrito, respectivamente. (ALMEIDA NETO, 2009, p. 84-85, grifos do autor).

Dessa forma, ao estruturar uma unidade de Inteligência, a instituição estará criando um canal, por meio do qual transitarão os dados e as informações que nela circulam, os quais serão trabalhados de forma integrada, agregando, desse modo, sentido a muitos dados que, de forma isolada, não teriam significado algum para a organização (ALMEIDA NETO, 2009). Em outras palavras, a instituição passa a ter condições de organizar melhor suas informações (tanto as obtidas interna como externamente) e de produzir conhecimentos para que o tomador de decisão possa agir com mais eficiência em prol do bem comum.

Nesse sentido, Almeida Neto (2009), ao destacar as vantagens da criação de uma unidade de inteligência para que a instituição atue com maior eficiência, assevera o seguinte:

[...] Além disso, após a estruturação da unidade de Inteligência, a organização passa a ter um interlocutor com o mundo externo (que muitas



vezes não se comunica pelos meios formais e burocráticos) e com o mundo interno (que passa a interagir mais com o próprio decisor, por vias transversas, superando o esquema engessado da estrutura hierárquica). Nesse novo contexto informacional, **a autoridade assessorada** (usuário, decisor) **terá maiores chances de tomar decisões que superem o mero interesse secundário da instituição e, de fato, contribua para a persecução do bem comum**. A Inteligência permitirá à organização que ela se insira nesse contexto maior de todas as instituições (nos mais diversos graus e níveis) e, de fato, conecte-se à parcela de atividade que lhe cabe nessa busca coletiva. (ALMEIDA NETO, 2009, p. 86, grifos do autor).

Além disso, o citado autor ressalta outros benefícios para a organização, decorrentes da instituição de uma unidade própria voltada para a Atividade de Inteligência, o que a tornará mais eficiente, quais sejam:

- 1) a Inteligência contribui para a democratização e desburocratização da entidade a que serve;
- 2) os cidadãos passam a interferir mais diretamente nos rumos e ações da organização, bem como os próprios servidores, presos a esquemas formais e a estruturas hierárquicas rígidas, passam a participar mais, levando a seu chefe (decisor) suas ideias e os dados de que dispõem;
- 3) o exercício da Atividade de Inteligência proporciona a superação de formas arcaicas de proceder e das estruturas administrativas engessadas, pois “nenhuma unidade burocrática resiste muito tempo a uma sistematização do conhecimento sobre si mesma e seus resultados, principalmente no contexto de um Estado social de recursos escassos”; e
- 4) **a Inteligência também viabiliza um maior controle do agente público e político no exercício de suas funções**, na medida em que “o setor de Contraineligência estará permanentemente voltado para coletar dados e informações sobre vulnerabilidades e ameaças não apenas advindas do meio externo ou de outras unidades, mas também do próprio elemento orgânico”. (ALMEIDA NETO, 2009, p. 86-87, grifos do autor).

Conforme já citado no capítulo anterior, sobre a já utilização da Atividade de Inteligência, o Ministério Público, colocado diante de um cenário de crimes cada vez mais complexos, organizações criminosas bem estruturadas e uma massa de dados imensa para ser tratada, tem lançado mão de forma cada vez mais rotineira das técnicas de Inteligência. Com isso, o Ministério Público brasileiro tem estruturado áreas especializadas nessas atividades com membros capacitados e dedicados, além de contar com equipes multidisciplinares de servidores altamente treinados e especializados. Muitos deles, inclusive, tendo feito estágios de especialização, mediante convênio com o Centro de Inteligência do Exército.

Nesse sentido, Coutinho (2016) afirma que, esse trabalho de inteligência no Ministério Público iniciou, de forma embrionária e pouco estruturada, com a criação do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) no Ministério Público de São Paulo, em 1995, embora a investigação por parte de promotores de Justiça tenha se iniciado no estado do Paraná, em 1994, junto à antiga Promotoria de Investigação Criminal (PIC).

Na sua atuação finalística, tanto na investigação de crimes como também em outras frentes de atuação, houve a necessidade de estruturação de unidades de Inteligência e Contrainteligência para apoiar de forma mais efetiva a atuação dos GAECOs e das demais unidades de execução do Ministério Público brasileiro (COUTINHO, 2016).

Atualmente é possível afirmar que as unidades de inteligência no Ministério Público são imprescindíveis e apresentam diversas vantagens, como afirma Pacheco (2006):

[...] Também podemos apontar, exemplificativamente, **diversas vantagens com a criação de unidades de inteligência nos Ministérios Públicos**, como:

a) **um órgão de Inteligência do Ministério Público estabelece um princípio de confiança em outros órgãos de Inteligência**, no sentido de que as regras de sigilo dos documentos de Inteligência serão respeitadas, evitando-se que, inadvertidamente, sejam utilizados, sem o devido tratamento, como prova em procedimentos investigatórios ou processos, cíveis ou criminais;

b) **órgãos de Inteligência intercambiam informações diretamente com outros órgãos de Inteligência**, inserindo, assim, os Ministérios Públicos em várias redes de Inteligência, **o que lhes permite o acesso rápido a informações** que, mesmo não podendo, eventualmente, ser utilizadas como provas em procedimentos investigatórios ou processos, permitem orientar a atuação do Ministério Público, **o que acarreta uma imensa economia e eficiência no emprego de recursos humanos, financeiros, materiais e temporais**. Por exemplo, uma grande investigação criminal ou um inquérito civil podem ser reorientados a partir de informações obtidas de órgãos de Inteligência externos;

c) **um órgão de Inteligência possibilita uma sistematização de alto nível no tratamento de dados e informações**, capaz de transformá-los em conhecimento necessário para a tomada de decisões estratégicas do Procurador-Geral e da Administração Superior do Ministério Público. Por exemplo, as estimativas do desenrolar de situações sociais podem facilitar o estabelecimento da política institucional e a elaboração do Plano Geral de Atuação (plano estratégico do MP);

d) um órgão de Inteligência ministerial pode propiciar o desenvolvimento das atividades persecutórias, sejam em procedimentos investigatórios (inquéritos policiais, procedimentos investigatórios criminais próprios ou inquéritos civis) ou em processos cíveis ou criminais, devido ao

aperfeiçoamento das técnicas de análise, por meio das quais **é possível o cruzamento de imensas quantidades de informação** (por exemplo, construindo-se o diagrama de relacionamentos de uma organização criminosa ou o fluxograma de lavagem de dinheiro de um caso criminal). (PACHECO, 2006, grifos do autor).

Lançando mão das vantagens de contar com órgão de Inteligência, o Ministério Público brasileiro tem otimizado sua atuação e logrado sucesso nas diversas frentes de trabalho que são de sua competência.

Por fim, buscando relacionar a Atividade de Inteligência e sua importância como ferramenta de controle e eficiência na gestão pública, verifica-se no estudo de Almeida Neto (2009), onde destacou:

[...] a **atividade de inteligência**, compreendida como um **conjunto de técnicas e métodos utilizados para a produção do conhecimento que irá subsidiar a tomada de decisão** em determinado ambiente organizacional, seja no nível tático ou no estratégico, **possibilita que o agente público atue de forma menos arbitrária e mais eficiente**, assim como viabiliza um funcionamento institucional mais dinâmico e seguro, reduzindo os riscos da tomada de decisões desconexas, contraditórias, destoantes de uma estratégia racionalmente delimitada e em confronto com o interesse público primário. (ALMEIDA NETO, 2009, p. 84, grifos do autor).

## 5 MATERIAL E MÉTODO

A fim de atingir os objetivos propostos para a presente investigação, quanto aos procedimentos foi utilizada uma revisão da literatura, porque foi elaborada a partir de material já disponível, tais como livros, artigos e consulta na web, entre outros; Documental pois foi elaborada também com fontes que não receberam tratamento analítico e que podem ser obtidas através de arquivos de órgãos públicos e instituições privadas e são baseadas principalmente em cartas pessoais, diários, fotografias, gravações, memorandos, regulamentos, ofícios, boletins, etc.

Dentre os vários tipos de pesquisa, quanto a sua finalidade, optou-se para realização deste trabalho, por uma pesquisa básica pura, tendo em vista que mediante este modelo de pesquisa foi possível aprofundar e expandir o

conhecimento disponível a respeito do tema em questão. Na pesquisa bibliográfica procurou-se, a partir do conhecimento disponível nas fontes referenciadas, dominar o assunto estudado e pesquisado neste trabalho.

Sobre a forma de abordagem quanto aos objetivos, esta pesquisa foi classificada como Pesquisa Descritiva, buscando interpretar fatos relacionados ao tema proposto, fazendo uma observação, análise e descrição mais precisas possíveis, de forma a expor com precisão o conhecimento coletado sobre o assunto.

Quanto aos procedimentos, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, buscando realizar uma investigação tendo como fonte livros, artigos e outros textos de caráter científico já publicados, assim como, outras fontes de documentos que não tenham caráter científico, como revistas, jornais ou publicações na internet, cujo dado possa colaborar com o trabalho proposto.

A classificação da pesquisa em relação à Natureza foi considerada como Pesquisa Qualitativa, já que se buscou uma abordagem exploratória do tema proposto, com foco na compreensão do assunto por meio de aspectos subjetivos, tendo em vista que a identificação dos resultados buscados não é numérica, exata, mas valorativa.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Desta forma, ao final deste trabalho, verificamos a pertinência da realização deste estudo, com o objetivo de verificar a importância do emprego da Atividade de Inteligência pelo Estado, como meio para identificar fatos e situações que representem obstáculos ou oportunidades aos interesses nacionais, permitindo que este reduza os riscos e as incertezas de sua atuação, agindo de forma mais racional e econômica.

Nesta revisão literária, concluímos que a Atividade de Inteligência pode muito contribuir com as autoridades constituídas e com os órgãos de controle, fornecendo-lhes informações oportunas, abrangentes e confiáveis, com o objetivo de melhorar a qualidade do planejamento estatal e, como resultado, melhorar também a qualidade

do gasto público, permitindo melhor alocação de recursos, possibilitando que o agente público atue de forma menos arbitrária e mais eficiente.

Assim, a importância do emprego da Atividade de Inteligência pode ser comprovada no esforço do Ministério Público, colocado diante de um cenário de crimes cada vez mais complexos e organizações criminosas bem estruturadas, em buscar estruturar áreas especializadas nessas atividades, capacitando e especializando seus membros, inclusive, mediante convênio com o Centro de Inteligência do Exército.

Por fim, espera-se que a presente pesquisa contribua para um maior conhecimento das possibilidades da Atividade de Inteligência como ferramenta de controle e eficiência na Administração Pública e na prevenção da corrupção no Brasil. Pois, como um conjunto de técnicas e métodos utilizados para a produção do conhecimento que irá subsidiar a tomada de decisão, pode viabilizar um funcionamento institucional mais dinâmico e seguro, reduzindo os riscos da tomada de decisões desconexas, contraditórias, destoantes de uma estratégia racionalmente delimitada e em acordo com o interesse público.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA NETO, W. R. **Inteligência e Contraineligência no Ministério Público: aspectos práticos e teóricos da atividade como instrumento de eficiência no combate ao crime organizado e na defesa dos direitos fundamentais.** Belo Horizonte: Dictum, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.883, de 07 de Dezembro de 1999.** Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, e dá outras providências. Brasília, DF, 1999.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior do Exército. **Portaria nº 031-EME, de 23 de fevereiro de 2015.** Aprova o Manual de Fundamentos EB20-MF-10.107 Inteligência Militar Terrestre, 2. ed., 2015.

\_\_\_\_\_. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. **Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI.** In: III Encontro de Estudos. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. Gabinete de Segurança Institucional. **Estratégia Nacional de Inteligência.** Brasília, DF, 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016. **Política Nacional de Inteligência.** Brasília, DF, 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). **Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro (Enccla): 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado.** Ed. Comemorativa. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

COUTINHO, Filipe da Silva. **A atividade de inteligência em auxílio às atividades finalísticas do Ministério público.** Revista do Ministério Público do Estado de Goiás, Goiânia, ano XIX, n. 32, p. 287-310, jul./dez. 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

GOMES, N. F. **Ética na administração pública: desafios e possibilidades.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, v. 48, n. 4, jul./ago. 2014.

LEITE, R. V. O princípio da eficiência na administração pública. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: p. 251-263, out./dez. 2001.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MOURA, A. G. A atuação do Ministério Público no combate à corrupção: oportunidade de resgate da cidadania. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**. Minas Gerais: PUC Minas, v. 12, n. 23, jan./jun 2011.

MUNIZ, C. C. B. **O princípio da eficiência na administração pública brasileira**. São Paulo, 2007.

PACHECO, D. F. Atividades de Inteligência no Ministério Público. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINISTÉRIO PÚBLICO E JUSTIÇA SOCIAL, 16. ed., 2005, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, 2006.

PAULA, G., ROVER, A. J. O governo eletrônico e a atividade de Inteligência. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**. Santa Catarina: UFSC, n. 6, p. 216-237, 2012.

PEREIRA, C. V. **A atividade de Inteligência como instrumento de eficiência no exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas da União**. 2009. 91 f. Monografia (Pós-Graduação de Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública com Inteligência Competitiva) - Centro Universitário Newton Paiva / Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

RAYOL, V. M. A. **Ética e Liderança na Administração Pública Brasileira**. 2009. 36 f. Projeto de pesquisa (Pós-Graduação lato sensu em Gestão Pública do Praetorium) - Universidade Cândido Mendes, Belém, 2009.

RODRIGUES, C. C. F. A atividade operacional em benefício da segurança pública: o combate ao crime organizado. **Revista Brasileira de Inteligência**. Brasília: ABIN, v.5, n. 5, out. 2009.

SANTOS, R. F. **O arcabouço legal da atividade de inteligência do Brasil: entre a Eficiência e o Controle**. 2015. 88 f. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

SCANFONE, L., VASQUES, L. V. **Guia de estudo – Metodologia da Pesquisa Científica**. Varginha, 2018.

VERAS, I. F. V. **A formação de líderes para o serviço público: eficiência e ética no serviço público**. 2014. 36 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública - EAD) - Universidade Estadual da Paraíba, Pombal, 2014.

ZAPELINI, M. B. **Ética e Administração Pública: Uma Abordagem a Partir de Três Modelos Normativos**. Rio de Janeiro, 2013.